

**PENGUKURAN TINGKAT EFISIENSI  
PENGELUARAN PEMERINTAH DI PROVINSI  
JAWA TENGAH**



**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)  
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi  
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

**Maulana Aufar Nugraha**  
**NIM. 12020111130035**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2016**

## **PERSETUJUAN SKRIPSI**

Nama Penyusun : Maulana Aufar

Nomor Induk Mahasiswa : 12020111130035

Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis / Ilmu Ekonomi dan Studi  
Pembangunan

Judul Usulan Penelitian : **Pengukuran Tingkat Efisiensi Pengeluaran Pemerintah  
Di Provinsi Jawa Tengah**

Dosen Pembimbing : Dr. Hadi Sasana, S.E, M.Si

Semarang, 10 Agustus 2016

Dosen Pembimbing,

Dr. Hadi Sasana, S.E, M.Si

NIP. 196901211997021001

## **PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN**

Nama Penyusun : Maulana Aufar Nugraha  
Nomor Induk Mahasiswa : 12020111130035  
Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis / Ilmu Ekonomi dan Studi  
Pembangunan  
Judul Skripsi : **PENGUKURAN TINGKAT EFISIENSI  
PENGELUARAN PEMERINTAH DI PROVINSI  
JAWA TENGAH**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 8 September 2016

Tim Penguji

1. Dr. H. Hadi Sasana, S.E, M.Si (.....)
2. Akhmad Syakir Kurnia, SE.,Msi.,Ph.D. (.....)
3. Wahyu Widodo, SE., MSi., Ph.D. (.....)

Mengetahui,  
Pembantu Dekan I

(Anis Chariri, S.E., M.Com., Ph.D., Akt.)

NIP. 196708091992031001

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Maulana Aufar Nugraha, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: **Pengukuran Tingkat Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Di Provinsi Jawa Tengah** adalah tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan universitas batal saya terima.

Semarang, 10 September 2016

Yang Membuat Pernyataan,

Maulana Aufar Nugraha

NIM. 12020111130035

## **ABSTRAK**

Desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah dianggap memiliki informasi yang lebih baik dalam melakukan belanja untuk menunjang kebutuhan masyarakat sehingga melalui kebijakan desentralisasi belanja pemerintah dapat lebih efisien. Penelitian ini bertujuan untuk menghitung skor efisiensi belanja pada bidang pelayanan umum, pendidikan, kesehatan, pemerataan, stabilitas serta capaian ekonomi dengan menggunakan analisis *Data Envelopment Analysis*.

Data Envelopment Analysis (DEA) adalah sebuah metode analisis untuk menghitung skor efisiensi diantara unit kegiatan ekonomi, perhitungan DEA menggunakan perbandingan analisis antara input dan output. Input yang digunakan dalam penelitian ini adalah presentase anggaran per PDRB pada bidang terkait sementara output yang digunakan adalah ukuran indikator yang mewakili bidang – bidang penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa besarnya pengeluaran pemerintah pada bidang pelayanan umum, pendidikan, kesehatan, pemerataan, stabilitas serta capaian ekonomi masih belum efisien.

Kata Kunci: Desentralisasi, Belanja Publik, Efisiensi Sektor Publik, DEA

## **ABSTRACT**

*Decentralization aims to improve the welfare of the community, regional governments are considered to have better information provide public goods for the community, through the decentralization policy of government spending can be more efficient. This study aims to calculate the score of efficiency of spending in the public service, education, health, equity, stability and economic achievement by using analysis Data Envelopment Analysis.*

*Data Envelopment Analysis (DEA) is an analysis method to calculate efficiency scores between the unit of economic activity, DEA calculation using comparative analysis between input and output. Inputs used in this study is the percentage of the budget per GDP in the related sector while output that is used is measurement of the indicator.*

*The results showed that the amount of government spending on the public utilities, education, health, equity, stability and economic achievement is still not efficient.*

*Keywords: Decentralization, Public Expenditure , Public Sector Efficiency , DEA*

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat, hidayah, dan karunia-Nya serta shalawat kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi inspirasi dan suri tauladan bagi penulis, atas terselesaikannya skripsi yang berjudul **Pengukuran Tingkat Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Di Provinsi Jawa Tengah**. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Program Studi Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Universitas Diponegoro Semarang. Melalui tulisan yang sederhana ini, ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya ditujukan kepada :

1. Bapak Dr. Suharnomo, M.Si. selaku dekan fakultas ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ibu Banatul Hayati, S.E., M.Si selaku Dosen Wali yang telah sabar mendampingi dan membimbing penulis dan teman-teman IESP angkatan 2011.
3. Bapak Dr. Hadi Sasana, SE., M.Si. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu dan pikirannya untuk membimbing dan maafkan penulis yang tidak kunjung pandai
4. Seluruh dosen Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, khususnya Jurusan IESP atas bimbingan dan pengajaran yang diberikan dalam masa studi penulis. Seluruh staf, karyawan atas semua informasi yang dibutuhkan dan pelayanan yang baik.

5. Abah dan ibu yang selama ini senantiasa sabar dalam membimbing, berdoa. Terima kasih karena telah menjadi motivator hidup agar selalu berjuang, mohon maaf sejauh ini belum bisa membanggakan selama ini.
6. Kakak dan Adikku tersayang Kinantya Komala Nur Shabrina dan Mohamad Iqbal Prasetyo yang telah menjadi motivasi dan maaf belum dapat menjadi panutan yang baik.
7. Teman-teman IESP angkatan 2010 dan 2011 atas bantuan dan kerja samanya selama masa kuliah.
8. Teman KKN Desa Gondoharum Kecamatan Jekulo (Noval, Ogik, Seno, Adit, David, Nana, Nida dan Diah) terima kasih atas pengalaman yang menyenangkan.
9. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu dalam penulisan Skripsi ini.

Mudah-mudahan skripsi ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan referensi dalam penelitian sejenis. Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Semarang, 10 Agustus 2016

Penulis

Maulana Aufar Nugraha  
(12020111130035)



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	16
1.3. Tujuan Penelitian.....	17
1.4. Kegunaan Penelitian.....	17
1.5. Sistematika Penulisan.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	20
2.1. Landasan Teori .....	20
2.2. Teori Barang Publik .....	20
2.3. Peranan Pemerintah dalam Perekonomian .....	22
2.4. Teori Pengeluaran Pemerintah .....	24
2.4.1. Model Pembangunan Teori Pengeluaran Pemerintah .....	24

2.4.2. Teori Peacock Dan Wiseman .....	25
2.5. Pengukuran Efisiensi Sektor Publik .....	26
2.6. <i>Data Envelopment Analysis</i> .....	28
2.7. Teori Produksi Perusahaan.....	30
2.8. Konsep Efisiensi.....	32
2.8.1 Konsep Efisiensi Teknis Pemerintah .....	33
2.9. Indikator Efisiensi .....	35
2.10. Penelitian Terdahulu .....	40
2.11. Kerangka Pemikiran.....	50
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>52</b>
3.1. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional .....	52
3.1.1 Variabel Penelitian.....	52
3.1.2 Definisi Operasional .....	52
3.2. Jenis dan Sumber Data .....	56
3.3. Metode Pengumpulan Data .....	58
3.4. Metode Analisis Data .....	58
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>60</b>
4.1. Deskripsi Objek Penelitian.....	60
4.1.1. PDRB Provinsi Jawa.....	61
4.1.2. Jumlah Penduduk di Provinsi Jawa Tengah .....	62
4.2. Indikator Berbagai Bidang .....	64
4.2.1. Indikator Bidang Kesehatan.....	65
4.2.2. Indikator Bidang Pendidikan .....	67

4.2.3.	Indikator Bidang Pelayanan Umum.....	69
4.2.4.	Indikator Pemerataan .....	71
4.2.5.	Indikator Stabilitas .....	73
4.2.6.	Indikator Capaian Ekonomi .....	75
4.3.	Realisasi Belanja .....	77
4.3.1.	Realisasi Belanja Berbagai Bidang.....	79
4.3.2	Rasio Belanja Terhadap PDRB.....	81
4.4.	Analisis Data .....	83
4.4.1.	Efisiensi Bidang Kesehatan .....	84
4.4.2.	Efisiensi Bidang Pendidikan.....	87
4.4.3.	Efisiensi Bidang Pelayanan Umum .....	90
4.4.4.	Efisiensi Bidang Pemerataan .....	94
4.4.5.	Efisiensi Bidang Stabilitas .....	97
4.4.6.	Efisiensi Bidang Capaian Ekonomi .....	99
4.5.	Intepretasi Hasil.....	102
BAB V PENUTUP.....		109
5.1.	Kesimpulan.....	109
5.2.	Saran.....	111
5.3.	Keterbatasan .....	112
DAFTAR PUSTAKA .....		113
LAMPIRAN.....		116

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1	Proporsi Belanja (Persen) dan Tingkat HDI Negara ASEAN .....	2
Tabel 1.2	Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah .....	9
Tabel 1.3	Pertumbuhan (Persen) dan Rasio Gini (Koefisien) di Jawa Tengah..	10
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu .....	44
Tabel 4.1	Produk Domestik Regional Bruto ADHK (Juta Rupiah).....	61
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk Provinsi Jawa Tengah (Jiwa).....	63
Tabel 4.3	Angka Kematian Bayi (Jiwa), Angka Kematian Ibu (Jiwa), Angka Gizi Buruk (Jiwa) dan Angka Harapan Hidup ( Tahun) .....	66
Tabel 4.4	APM SD/Sederajat, APM SMP/Sederajat, APM SMA/Sederajat dan Angka Melek Huruf (Persen) .....	68
Tabel 4.5	Akta Tanah Yang Diterbitkan dan Banyaknya pelayanan Surat yang dikeluarkan (Lembar) .....	70
Tabel 4.6	Gini Rasio (Koefisien) dan Indeks Kedalaman Kemiskinan (Persen) .....	71
Tabel 4.7	Jumlah Pengangguran (Jiwa) dan Tingkat Inflasi (Persen) .....	74
Tabel 4.8	Tingkat Pengeluaran Masyarakat (Ribu Rupiah) Dan Tingkat Pertumbuhan (Persen).....	76
Tabel 4.9	Total Belanja Kabupaten / Kota Provinsi Jawa Tengah (Juta Rupiah) .....	78
Tabel 4.10	Belanja Bidang Kesehatan, Belanja Bidang Pendidikan dan Belanja Bidang Pelayanan Umum (Juta Rupiah) .....	80

Tabel 4.11 Rasio Belanja Per PDRB (Persen) .....	83
Tabel 4.12 Tingkat Efisiensi Bidang Kesehatan .....	85
Tabel 4.13 Tingkat Efisiensi Bidang Pendidikan.....	88
Tabel 4.14 Tingkat Efisiensi Bidang Pelayanan Umum .....	91
Tabel 4.15 Tingkat Efisiensi Bidang Pemerataan .....	95
Tabel 4.16 Tingkat Efisiensi Bidang Stabilitas.....	98
Tabel 4.17 Tingkat Efisiensi Capaian Ekonomi .....	101

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Realisasi Pendapatan, Belanja Dan Silpa Provinsi Jawa Tengah (Juta Rupiah).....	6
Gambar 1.2 Anggaran Belanja Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2013 (Juta Rupiah).....	7
Gambar 1.3 AKB, AKI (Jiwa) dan Anggaran Kesehatan Provinsi Jawa Tengah (Juta Rupiah).....	13
Gambar 1.4 APM SD, SMP dan SMA Provinsi Jawa Tengah (persen) .....	14
Gambar 2.1 Alokasi Barang Publik Yang Optimum .....	21
Gambar 2.2 Teori Peacock Dan Wiseman .....	26
Gambar 2.3 Kurva Produksi dengan Satu Jenis Masukan .....	31
Gambar 2.4 Kurva Produksi dengan Dua Jenis Masukan.....	32
Gambar 2.5 Indikator Efisiensi .....	39
Gambar 2.6 Kerangka Pemikiran .....	51
Gambar 4.1 Scater Plot Antara Capaian Ekonomi Terhadap Efisiensi Kesehatan .....	103
Gambar 4.2 Scater Plot Antara Capaian Ekonomi Terhadap Efisiensi Pendidikan .....	104
Gambar 4.3 Scater Plot Antara Capaian Ekonomi Terhadap Efisiensi Pelayanan Umum .....	105
Gambar 4.4 Scater Plot Antara Capaian Ekonomi Terhadap Efisiensi Pemerataan .....	106
Gambar 4.5 Scater Plot Antara Capaian Ekonomi Terhadap Efisiensi Stabilitas .....	107

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran A Normalisasi Indikator .....	117
Lampiran B Rasio Belanja Per PDRB (Persen) .....	118
Lampiran C Tingkat Efisiensi Daerah .....	119

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pertumbuhan ekonomi telah menjadi indikator selama bertahun-tahun untuk mengukur tingkat pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah. Menurut Todaro dan Smith (2006) pertumbuhan ekonomi adalah proses bertambahnya pendapatan nasional dari waktu ke waktu dan menjadi salah satu indikator untuk menghitung pembangunan ekonomi. Meskipun demikian, banyak pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi tidak diiringi dengan perbaikan kualitas hidup masyarakatnya.

Soubbotina (2000) dalam bukunya “*Beyond Economic Growth*” menyatakan bahwa untuk dapat mencapai tingkat pertumbuhan yang berkelanjutan maka diperlukan upaya untuk meningkatkan sumber daya manusia sehingga kualitas tenaga kerja menjadi lebih produktif. Meskipun demikian, tingginya belanja yang dilakukan oleh pemerintah tidak serta merta meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam jumlah yang sama.

Penelitian yang dilakukan oleh Afonso dan Tanzi (2006) tentang tingkat efisiensi di negara-negara Uni Eropa serta penelitian yang dilakukan oleh Hauner (2007) dengan tujuan melihat tingkat efisiensi di Negara Federalis Rusia



menyimpulkan bahwa tingkat pengeluaran publik yang besar tidak serta merta diikuti oleh membaiknya indikator masyarakat.

**Tabel 1.1**  
**Proporsi Belanja (Persen) Dan Tingkat IPM Negara ASEAN**

No	Negara	IPM				Presentase Belanja			
		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1	Singapura	89,36	89,58	89,94	90,13	10,19	9,67	9,27	10,11
2	Brunei Darussalam	84,38	84,62	85,21	85,18	22,41	16,99	17,27	18,31
3	Malaysia	76,55	76,83	77,03	77,29	12,23	13,05	13,53	13,55
4	Thailand	71,53	71,64	72,00	72,19	12,96	13,26	13,58	13,81
5	Indonesia	67,09	67,78	68,12	68,43	9,01	9,06	9,25	9,50
6	Filipina	65,06	65,23	65,60	65,95	9,72	9,70	10,84	11,10
7	Vietnam	62,93	63,24	63,51	63,80	5,99	5,91	5,93	6,16
8	Kamboja	57,05	57,46	57,94	58,40	6,34	6,02	5,67	5,22
9	Laos	54,92	55,95	56,46	56,94	9,48	9,80	11,72	14,46
10	Myanmar	51,41	51,72	52,04	52,35				

Sumber: World Bank dan UNDP, 2016

Untuk melihat dampak belanja pemerintah dapat dilihat dari tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM), IPM mengukur pencapaian hasil pembangunan dari suatu daerah/wilayah dalam tiga dimensi dasar pembangunan yaitu usia hidup, tingkat pendidikan dan standar hidup layak. Tabel 1.1 menunjukkan presentase belanja negara terhadap total GDP (*Gross Domestic Product*) terhadap perkembangan HDI (*Human Development Index*) di Negara-Negara ASEAN menunjukkan bahwa besarnya presentase belanja tidak serta merta meningkatkan tingkat HDI. Singapura menjadi negara dengan tingkat HDI tertinggi di ASEAN diikuti Brunei Darussalam. Meskipun demikian, Brunei Darussalam memiliki belanja pemerintah sebesar 18% dari total GDP nya dibandingkan Singapura yang hanya melakukan belanja pemerintah sebesar 10% dari total GDP nya. Indonesia berada pada peringkat kelima

dibawah Malaysia dan Thailand, Indonesia melakukan belanja pemerintah sebesar 9% dari total GDP nya. Negara Filipina berada dibawah Indonesia walaupun memiliki proporsi belanja pemerintah lebih besar dibanding Indonesia. Laos menjadi negara dengan tingkat HDI terendah di ASEAN meskipun memiliki proporsi anggaran mencapai 14% dari total GDP nya.

Berbagai belanja publik yang dilakukan pemerintah bertujuan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat, namun dalam pelaksanaannya kebijakan publik dapat tidak berjalan secara maksimal ketika pemerintah gagal mengidentifikasi apa yang diinginkan masyarakat.

Gagalnya identifikasi keinginan masyarakat menjadi hambatan untuk mencapai tujuan dari penyediaan barang publik, penelitian yang dilakukan oleh Lustig dan Scott (2013) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan di Negara Bolivia dan Peru tidak terlalu berhasil dalam menekan angka ketimpangan di masyarakat miskin karena adanya inefisiensi program akibat kegagalan pemerintah dalam proses identifikasi masyarakat yang seharusnya menerima program.

Pemerintah pusat berusaha meningkatkan manfaat penyediaan barang publik dengan mendekatkan berbagai pelayanan publik kepada masyarakat melalui kebijakan otonomi dan desentralisasi wilayah dengan mengeluarkan UU No.22 Tahun 1999 yang mengatur tentang pemerintah daerah serta UU No. 25 tahun 1999

tentang perimbangan keuangan daerah yang kemudian diamandemen menjadi UU No.23 Tahun 2014. Otonomi pemerintahan dilakukan dengan dasar kebijakan penyediaan barang publik akan lebih efektif dan efisien jika dilakukan oleh tingkatan pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat, Suparmoko (2002) menjelaskan bahwa dampak dari barang publik dan eksternalitas lebih baik dikelola oleh pemerintah daerah ditinjau dari aspek spatial (keruangan) karena manfaat atau dampak akan lebih dirasakan oleh masyarakat pada daerah tersebut. Pemerintah Daerah dapat mencapai tingkat *Economies of Scale* dalam penyediaan barang publik sebab mampu mengidentifikasi lebih baik dibandingkan pemerintah pusat karena pemerintah daerah dapat melakukan belanja berdasarkan aspirasi yang diinginkan oleh masyarakat. Selain itu, Nick Devas (dalam Suparmoko, 2002) menambahkan bahwa Indonesia memiliki wilayah pemerintahan yang luas sehingga dibutuhkan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk lebih terlibat dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Otonomi Daerah dianggap mampu memfasilitasi kebijakan publik sehingga dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Oates (dalam Sumarsono & Utomo, 2009) menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah dalam penyediaan infrastruktur dan belanja sosial akan lebih efektif dengan mempertimbangkan adanya perbedaan-perbedaan regional dibanding kebijakan sentralistik yang mengabaikan adanya perbedaan tersebut. Meskipun demikian, adanya otonomi juga dapat menghambat

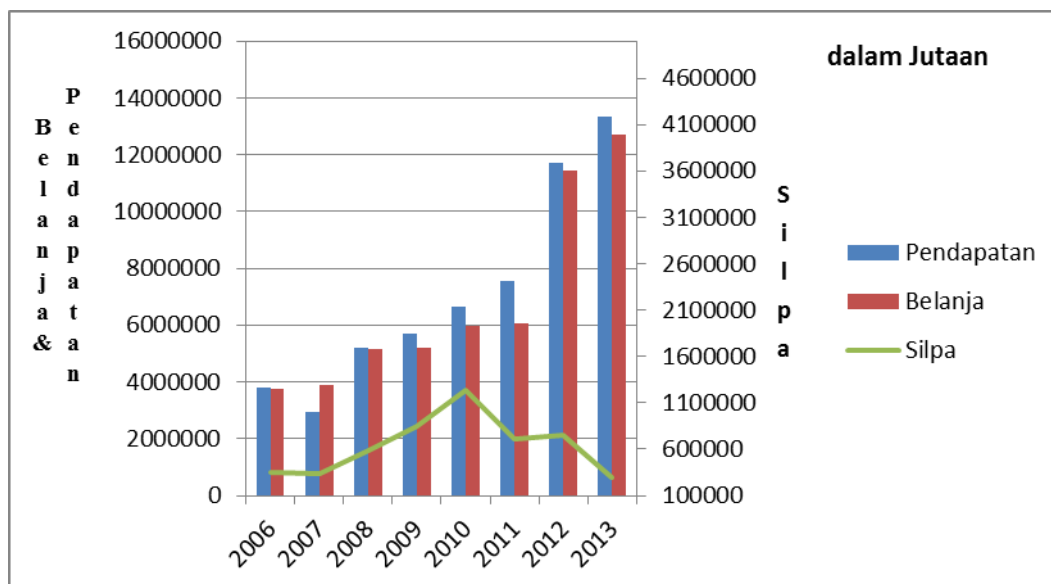
pembangunan di daerah dan memperbesar ketimpangan karena tingkat kelembagaan daerah yang belum siap dalam pelaksanaan desentralisasi.

Kurangnya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah dapat menghambat kebijakan yang dilakukan. Bank Dunia (dalam Sumarsono & Utomo, 2009) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal daerah dapat berdampak positif maupun negatif, tergantung dari kesiapan kelembagaan daerah dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi. Salah satu contoh ketidaksiapan kelembagaan daerah adalah pengeluaran peraturan daerah yang tidak tepat (*poor rules of law*) akibat adanya tekanan dari golongan tertentu sehingga dapat menimbulkan kerancuan yang menghambat pembangunan daerah. Selain itu, Afonso dan Tanzi (2006) berpendapat bahwa salah satu masalah dalam penyediaan barang publik di daerah adalah perilaku untuk memperbesar sumber daya yang disediakan pemerintah oleh para birokrat serta adanya korupsi dan tindakan *mark up* pada proses penyediaan barang publik.

Adanya ketidaksesuaian anggaran belanja dengan realisasi menunjukkan terdapat indikasi pengelolaan keuangan tidak sesuai dengan tujuan awal desentralisasi. Kurnia (2006) menyatakan bahwa anggaran merupakan instrumen perencanaan pembangunan guna mencapai sasaran-sasaran pembangunan, sehingga daerah seharusnya melakukan penyusunan anggaran berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai (*performance based budgeting*). Peningkatan pendapatan yang tidak serta merta meningkatkan realisasi belanja yang ada dalam proporsi yang sama.

Gambar 1.1 menunjukkan realisasi pendapatan, belanja dan silpa Provinsi Jawa Tengah. Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SILPA) terus mengalami kenaikan dari tahun 2006 hingga tahun 2010, di tahun 2007 Silpa sebesar Rp 329 milyar, kemudian meningkat menjadi Rp 587 milyar di tahun 2008, Silpa kembali meningkat menjadi Rp 1,2 triliun di tahun 2010. Pada tahun 2012 Silpa sebesar Rp 755 milyar meningkat dari tahun sebelumnya sebesar Rp 705 milyar. Meningkatnya Silpa yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan semakin bertambahnya anggaran yang tidak dapat terserap, artinya terdapat kegiatan dalam perencanaan daerah yang gagal terlaksana pada tahun anggaran berjalan. Selain itu, meningkatnya Silpa juga menunjukkan indikasi manajemen keuangan daerah yang tidak berjalan dengan maksimal.

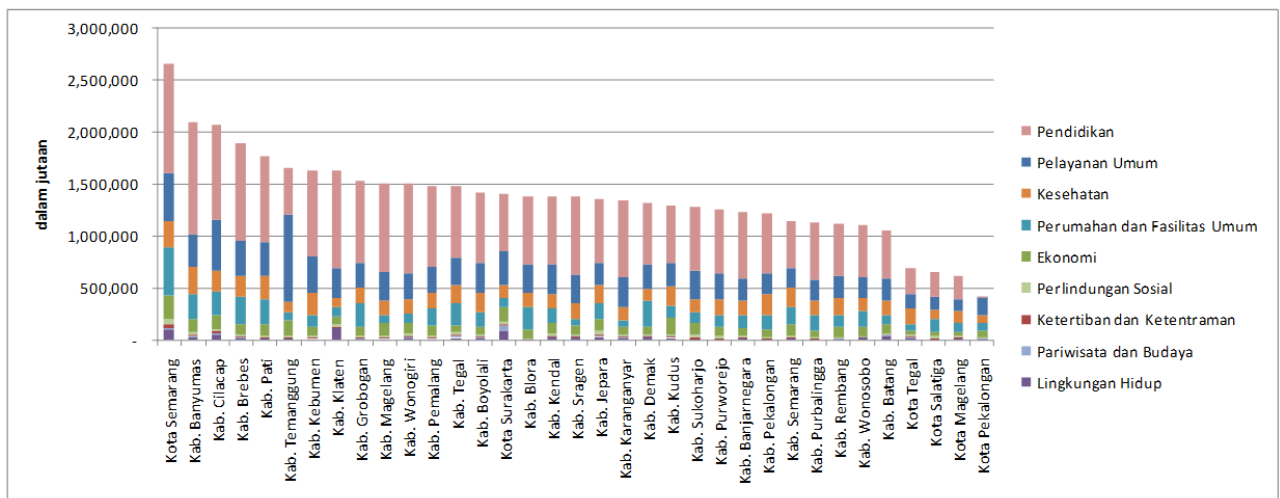
**Gambar 1.1**  
**Realisasi Pendapatan, Belanja Dan Silpa Provinsi Jawa Tengah (Juta Rupiah)**



Sumber: DJPK, Realisasi APBD tahun 2006-2013

Wahyuni (2012) berpendapat kemampuan daerah dalam mengelola keuangan tercermin pada APBD dalam rangka membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah akan sangat menentukan keberhasilan otonomi daerah. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi (RPJMD) Jawa Tengah periode 2013-2018 disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi berupaya untuk meningkatkan akses penduduk pada bidang pendidikan, kesehatan dan penyediaan perumahan serta fasilitas umum. Dalam Gambar 1.2 terlihat bahwa tujuan RPJMD provinsi Jawa Tengah sudah diimplementasikan oleh 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah.

**Gambar 1.2**  
**Anggaran Belanja Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2013 (Juta Rupiah)**



Sumber: DJPK, APBD tahun 2013 diolah

Dalam Gambar 1.2 Anggaran belanja bervariasi pada 35 kabupaten/kota, sebagian besar belanja digunakan untuk belanja pendidikan, pelayanan umum dan

kesehatan. Kota Semarang menjadi daerah dengan anggaran terbesar yaitu sebesar Rp 2,6 triliun selanjutnya Kabupaten Banyumas memiliki anggaran belanja sebesar Rp 2,09 triliun. Kota Pekalongan memiliki anggaran belanja paling sedikit yaitu sebesar Rp 418 milyar. Di Kota Semarang anggaran pendidikan mencapai Rp 1,04 triliun dan anggaran untuk penyediaan pelayanan umum mencapai Rp 473 milyar. Kabupaten Banyumas memiliki anggaran pendidikan mencapai Rp 1,08 triliun atau lebih besar dibanding Kota Semarang dan anggaran pelayanan umum mencapai Rp 317 milyar.

Tingginya belanja pada bidang pendidikan dan kesehatan tidak serta merta meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.2 dimana perkembangan IPM sejak tahun 2011 hingga tahun 2014 yang cukup bervariasi antar daerah. Kota Surakarta menjadi daerah dengan IPM tertinggi sebesar 78,59 di tahun 2012 dan meningkat menjadi 79 di tahun 2013, Kota Semarang memiliki angka IPM sebesar 77,9 di tahun 2012 dan meningkat menjadi 78,5 di tahun 2013, meskipun anggaran belanja Kota Semarang menjadi yang paling besar di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Banyumas memiliki anggaran belanja pendidikan terbesar, tingkat IPM kabupaten Banyumas hanya berada pada angka 73,3 di tahun 2012 dan hanya meningkat menjadi 73,9 di tahun 2013. Angka IPM Kabupaten Banyumas masih lebih rendah dibanding Kota Magelang, Kabupaten Klaten, bahkan IPM Kabupaten Banyumas masih lebih rendah daripada Kota Pekalongan meskipun memiliki anggaran belanja yang jauh lebih besar. Kabupaten Brebes memiliki tingkat IPM terendah di Jawa Tengah dengan IPM sebesar 69,85 di tahun 2013.

Di tahun 2014 hanya Kota Semarang, Kota Surakarta dan Kota Salatiga yang mengalami kenaikan IPM dari tahun 2013, IPM Kota Semarang meningkat menjadi 78,54 di tahun 2014, Kota Surakarta memiliki IPM sebesar 79,10 di tahun 2014 meningkat dari 78,59 di tahun 2013 dan Kota Salatiga memiliki IPM sebesar 77,54 di tahun 2014. Kabupaten Banjarnegara mengalami penurunan IPM paling besar yaitu sebesar 71,13 di tahun 2013 turun menjadi 63,15 di tahun 2014. Selain rata-rata Kabupaten / Kota di Jawa Tengah mengalami penurunann tingkat IPM, terjadi indikasi meningkatnya ketimpangan tingkat IPM yang ditunjukkan meningkatnya standar deviasi sejak tahun 2012 hingga 2014. Pada tahun 2012 tingkat standar deviasi sebesar 2,116 kemudian meningkat menjadi 2,118 di tahun 2013, dan semakin meningkat di tahun 2014 hingga mencapai 4,62.

**Tabel 1.2**  
**Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah**

No	Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014
1	Kab. Cilacap	72,34	72,77	73,34	67,25
2	Kab. Banyumas	72,96	73,33	73,96	69,25
3	Kab. Purbalingga	72,50	72,97	73,49	66,23
4	Kab. Banjarnegara	70,39	70,70	71,13	63,15
5	Kab. Kebumen	71,62	71,86	72,25	65,67
6	Kab. Purworejo	72,91	73,53	74,18	70,12
7	Kab. Wonosobo	71,06	71,45	71,90	65,20
8	Kab. Magelang	72,69	73,14	73,67	66,35
9	Kab. Boyolali	71,25	71,50	71,88	70,34
10	Kab. Klaten	74,10	74,46	74,91	73,19
11	Kab. Sukoharjo	73,97	74,21	74,91	73,76
12	Kab. Wonogiri	71,86	72,59	73,09	66,77
13	Kab. Karanganyar	73,83	74,62	75,27	73,89
14	Kab. Sragen	71,33	71,85	72,31	70,52



15	Kab. Grobogan	71,27	71,77	72,37	67,77
16	Kab. Blora	71,25	71,49	72,11	65,84
17	Kab. Rembang	72,45	72,81	73,53	67,40
18	Kab. Pati	73,49	73,81	74,59	66,99
19	Kab. Kudus	73,24	73,70	74,09	72,00
20	Kab. Jepara	73,12	73,54	74,13	69,61
21	Kab. Demak	73,09	73,52	73,85	68,95
22	Kab. Semarang	74,45	74,98	75,48	71,65
23	Kab. Temanggung	74,47	74,74	75,00	65,97
24	Kab. Kendal	70,85	71,48	72,03	68,46
25	Kab. Batang	71,06	71,41	72,03	64,07
26	Kab. Pekalongan	71,86	72,37	73,14	66,98
27	Kab. Pemalang	70,22	70,66	71,26	62,35
28	Kab. Tegal	71,09	71,74	72,22	64,10
29	Kab. Brebes	68,61	69,37	69,85	62,55
30	Kota Magelang	76,84	77,26	77,91	75,79
31	Kota Surakarta	78,18	78,60	79,10	79,34
32	Kota Salatiga	76,84	77,13	77,55	79,98

(Lanjutan tabel 1.2)

No	Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014
33	Kota Semarang	77,42	77,98	78,54	79,24
34	Kota Pekalongan	74,90	75,25	75,75	71,53
35	Kota Tegal	74,20	74,63	75,02	72,20
<b>Jawa Tengah</b>		<b>72,94</b>	<b>73,36</b>	<b>74,05</b>	<b>68,78</b>
<b>Std Dev</b>		<b>2,135</b>	<b>2,116</b>	<b>2,118</b>	<b>4,624</b>

Sumber: BPS, JDA berbagai tahun terbitan

Anggaran belanja yang besar tidak serta merta meningkatkan IPM diantara kabupaten/kota di Jawa Tengah. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Afonzo, dkk (2004) dimana pengeluaran publik dapat lebih sedikit tetapi mempunyai dampak yang besar karena adanya efisiensi sebab pemerintahan mengadopsi sistem transfer dan kelembagaan yang lebih baik. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Hauner (2007) menambahkan bahwa peningkatan kebijakan publik bukan hanya

dapat meningkatkan kesejahteraan tetapi juga pertumbuhan ekonomi, meskipun demikian peningkatan anggaran publik yang lebih besar tidak berarti disertai dengan adanya kenaikan tingkat efisiensi. Berbagai reformasi khususnya di bidang kesehatan dapat meningkatkan efisiensi melalui penyederhanaan prosedur pembiayaan. Selain terdapat variasi pada Indeks Perkembangan Manusia, Indikator ekonomi diantara kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah juga menunjukkan adanya fenomena pertumbuhan ekonomi di daerah diikuti dengan meningkatnya ketimpangan pendapatan.

**Tabel 1.3**

**Pertumbuhan Ekonomi (Persen) dan Rasio Gini (Koefisien) di Jawa Tengah**

No	Kota / Kabupaten	Pertumbuhan		Gini Rasio	
		2012	2013	2012	2013
1	Kab. Cilacap	5,59	5,75	0,32	0,37
(Lanjutan Tabel 1.3)					
No	Kota / Kabupaten	Pertumbuhan		Gini Rasio	
		2012	2013	2012	2013
2	Kab. Banyumas	5,88	6,71	0,34	0,36
3	Kab. Purbalingga	6,26	5,66	0,33	0,32
4	Kab. Banjarnegara	5,25	5,28	0,33	0,39
5	Kab. Kebumen	5,59	4,20	0,35	0,31
6	Kab. Purworejo	5,04	4,99	0,31	0,34
7	Kab. Wonosobo	5,14	4,98	0,38	0,34
8	Kab. Magelang	5,84	5,60	0,33	0,34
9	Kab. Boyolali	5,66	5,43	0,38	0,4
10	Kab. Klaten	5,54	5,79	0,33	0,34
11	Kab. Sukoharjo	5,03	5,01	0,35	0,34
12	Kab. Wonogiri	5,87	4,36	0,32	0,34
13	Kab. Karanganyar	5,82	5,38	0,4	0,33
14	Kab. Sragen	6,60	6,64	0,37	0,35
15	Kab. Grobogan	6,16	4,59	0,35	0,34

16	Kab. Blora	5,00	4,91	0,38	0,41
17	Kab. Rembang	4,88	5,03	0,33	0,32
18	Kab. Pati	5,92	5,72	0,29	0,3
19	Kab. Kudus	4,33	4,68	0,34	0,34
20	Kab. Jepara	5,79	5,77	0,35	0,33
21	Kab. Demak	4,64	4,62	0,34	0,33
22	Kab. Semarang	6,02	5,62	0,36	0,31
23	Kab. Temanggung	5,04	5,02	0,35	0,34
24	Kab. Kendal	5,54	5,24	0,36	0,32
25	Kab. Batang	5,02	5,17	0,31	0,3
26	Kab. Pekalongan	5,32	5,45	0,28	0,27
27	Kab. Pemalang	5,28	5,41	0,25	0,24
28	Kab. Tegal	5,25	5,81	0,32	0,32
29	Kab. Brebes	5,21	5,06	0,32	0,31
30	Kota Magelang	6,48	5,91	0,37	0,33
31	Kota Surakarta	6,12	5,89	0,37	0,35
32	Kota Salatiga	5,94	6,14	0,35	0,37
33	Kota Semarang	6,42	6,20	0,35	0,35
34	Kota Pekalongan	5,60	5,89	0,33	0,32
35	Kota Tegal	5,07	4,93	0,33	0,32
<b>Jawa Tengah</b>		<b>5,55</b>	<b>5,39</b>	<b>0,34</b>	<b>0,33</b>

Sumber: JDA,BPS berbagai tahun terbitan diolah

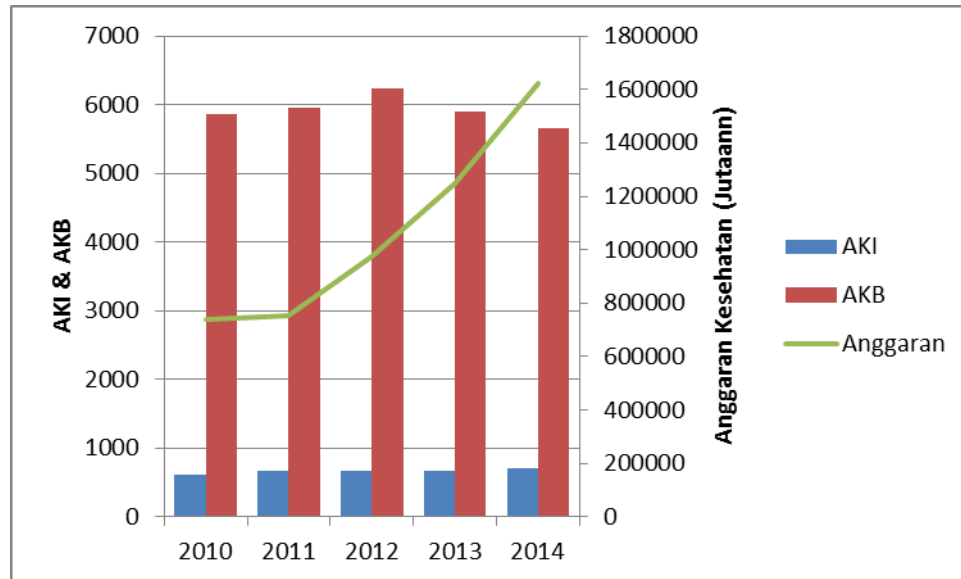
Tabel 1.3 menunjukkan bahwa pada beberapa daerah, peningkatan pertumbuhan daerah juga diiringi dengan meningkatnya angka ketimpangan yang ditunjukkan meningkatnya angka koefisien gini. Tingkat pertumbuhan di provinsi Jawa Tengah cenderung berkisar dari 4% hingga 6%, Kabupaten Sragen menjadi daerah dengan tingkat pertumbuhan tertinggi yaitu 6,6% di tahun 2012 kemudian meningkat menjadi 6,64% di tahun 2013. Kota Semarang mempunyai tingkat pertumbuhan sebesar 6,42% di tahun 2012 tetapi mengalami penurunan menjadi 6,20% di tahun 2013. Kabupaten Purbalingga memiliki angka pertumbuhan sebesar 6,26% di tahun 2012 tetapi pada tahun 2012 mengalami penurunan hingga mencapai

5,66%. Kabupaten Banyumas menjadi daerah dengan tingkat pertumbuhan tertinggi di tahun 2013 yaitu sebesar 6,71% meningkat dari tahun 2012 sebesar 5,88%.

Tingkat Pertumbuhan yang meningkat di Kabupaten Banyumas, diikuti dengan membesarnya koefisien gini dari 0,34 di tahun 2012 menjadi 0,36 di tahun 2013. Kabupaten Blora mengalami kenaikan angka koefisien gini rasio hingga mencapai 0,41 di tahun 2013. Kabupaten Karanganyar berhasil menurunkan angka koefisien gini menjadi 0,33 di tahun 2013. Sementara itu, koefisien gini Kota Semarang tidak mengalami kenaikan dari tahun 2012 ke tahun 2013.

Tingginya anggaran tidak serta merta memperbaiki layanan yang diberikan kepada masyarakat menunjukkan adanya permasalahan inefisiensi Harris (dalam Tanzi, 2004) menyatakan bahwa peran pemerintah yang terlampau besar dapat menyebabkan adanya monopoli penyediaan barang publik, misalnya monopoli pemerintah dalam hal layanan kesehatan akan menghambat perkembangan inovasi dan teknologi di bidang kesehatan sehingga tidak ada upaya untuk menekan biaya produksi penyediaan layanan kesehatan. Dalam perekonomian modern, peran pemerintah hanya sebatas dalam pengawasan dan pengaturan khususnya guna mendukung persaingan, menegakan transparansi dan menyediakan informasi yang dibutuhkan masyarakat.

**Gambar 1.3**  
**AKB, AKI (Jiwa) Dan Anggaran Kesehatan Provinsi Jawa Tengah (Juta Rupiah)**

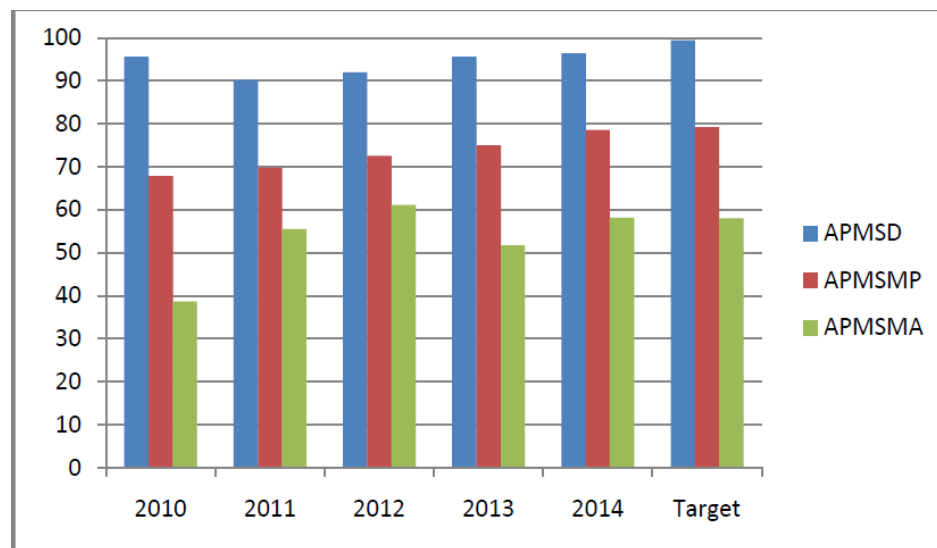


Sumber: Profil Kesehatan Provinsi Jawa Tengah dan APBD Jawa Tengah, diolah

Indikasi efisiensi pada beberapa bidang pelayanan masyarakat dapat dilihat dari tambahan anggaran yang tidak diikuti dengan membaiknya indikator kesejahteraan masyarakat selain itu inefisiensi juga terjadi ketika pemerintah gagal memenuhi tujuan dari kebijakan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam Gambar 1.3 terlihat bahwa Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) Provinsi Jawa Tengah mengalami kenaikan dari tahun ke tahun meskipun anggaran kesehatan yang digunakan terus mengalami kenaikan. Pada tahun 2010 AKB sebanyak 5872 jiwa dan AKI sebanyak 611 jiwa, anggaran yang digunakan sebesar Rp 740 milyar. Pada Tahun 2011, Anggaran kesehatan meningkat menjadi Rp 752 milyar tetapi jumlah AKB meningkat menjadi 5954 jiwa dan jumlah AKI meningkat menjadi 668 jiwa. Di tahun 2012, meskipun anggaran kesehatan mencapai Rp 973 milyar, jumlah AKB kembali meningkat sebanyak 6235 jiwa dan jumlah

AKI meningkat menjadi 675 jiwa, di tahun 2013 anggaran bidang kesehatan mencapai Rp 1,2 triliun tingkat AKI turun menjadi 670 jiwa dan AKB turun menjadi 5894 jiwa, pada tahun 2014 AKI kembali naik menjadi 711 jiwa tetapi AKB turun menjadi 5666 jiwa.

**Gambar 1.4**  
**APM SD, SMP Dan SMA Provinsi Jawa Tengah (persen)**



Sumber: Dinas Pendidikan, Renstra dinas pendidikan 2013-2018 diolah

Pada bidang pendidikan angka partisipasi murni dari tahun 2010 hingga 2014 Provinsi Jawa Tengah belum mencapai target awal yang direncanakan dari Rencana Strategi yang telah disusun. Dalam gambar 1.4, target Angka Partisipasi Murni (APM) SD sebesar 99,42 persen sementara target APM SMP sebesar 79,2 persen dan target APM SMA sebesar 58 persen. Di tahun 2010 realisasi APM SD sebesar 95,67 persen, APM SMP sebesar 67,91 persen dan APM SMA sebesar 38,64 persen. Pada tahun 2011 realisasi APM SD turun menjadi 90,19 persen, APM SMP meningkat

menjadi 69,77 persen dan APM SMP meningkat menjadi 55,49 persen. Pada Tahun 2013 realisasi APM SMA mengalami penurunan dari 61,15 persen di tahun 2012 menjadi 51,72 persen di tahun 2013. Pada tahun 2014, realisasi APM SD mencapai 96,05 persen sementara APM SMP sebesar 78,57 persen dan APM SMA sebesar 58,11 persen.

Anggaran daerah yang terus meningkat ternyata terindikasi belum mencapai tingkat yang efisien, hal ini dapat dilihat bahwa tingginya anggaran belum dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan membaiknya indikator kesejahteraan, pada bidang pendidikan meningkatnya anggaran ternyata belum dapat memenuhi target pemerintah di bidang pendidikan dan pada bidang kesehatan anggaran yang terus meningkat dari tahun ke tahun belum dapat menurunkan Angka Kematian Ibu serta Angka Kematian Bayi. Selain itu, pada bidang ekonomi tingkat pertumbuhan daerah diikuti dengan semakin timpangnya pendapatan masyarakat.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan maka Penelitian ini mengambil Judul **“Pengukuran Tingkat Efisiensi Belanja Pemerintah di Provinsi Jawa Tengah”**, penelitian ini mencoba menganalisis tingkat efisiensi pengeluaran publik diantara kabupaten/kota di Jawa Tengah. Hal ini didasarkan adanya fenomena tingginya anggaran belanja yang tidak diikuti membaiknya indikator kesejahteraan masyarakat.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Tingginya belanja yang dianggarkan oleh pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah sebagian besar dianggarkan untuk penyediaan kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan umum tidak diikuti dengan kesejahteraan masyarakat dan mencapai target pencapaian yang ada. Hal ini menunjukkan adanya fenomena inefisiensi sebab anggaran yang besar tidak meningkatkan kualitas masyarakat. Kurnia (2006) menjelaskan bahwa efisiensi pengeluaran daerah adalah kondisi dimana peningkatan sumber daya oleh pemerintah tidak dapat lagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, artinya kenaikan setiap rupiah yang dibelanjakan oleh pemerintah tidak dapat lagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ketika kondisi itu tercapai maka dapat dikatakan kondisi pengeluaran pemerintah sudah mencapai tingkat yang efisien.

Berdasarkan paparan yang dijelaskan, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah diduga terdapat inefisiensi penggunaan anggaran daerah dalam beberapa bidang . Sehingga dapat ditarik pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana tingkat efisiensi teknis di bidang kesehatan pada kabupaten/kota di Jawa Tengah?
2. Bagaimana tingkat efisiensi teknis bidang pendidikan pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Bagaimana tingkat efisiensi teknis bidang administrasi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
4. Bagaimana tingkat efisiensi teknis bidang distribusi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?



5. Bagaimana tingkat efisiensi teknis bidang stabilitas pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
6. Bagaimana tingkat efisiensi teknis bidang capaian ekonomi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengukur tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah yaitu:

1. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang kesehatan pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang pendidikan pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang administrasi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang distribusi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
5. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang stabilitas pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
6. Mengukur tingkat efisiensi teknis di bidang capaian ekonomi pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan Penelitian Ini adalah:

1. Hasil Penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi perencanaan pembangunan dan kebijakan startegis di masa yang akan datang.
2. Hasil Penelitian diharapkan menjadi tambahan informasi bagi dinas-dinas terkait.
3. Sebagai syarat untuk meraih gelar sarjana dari Fakultas Ekonomika Dan Bisnis Universitas Diponegoro.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I Pendahuluan**

Bab pendahuluan berisi latar belakang perlunya analisis pengukuran tingkat efisiensi pada pengeluaran publik di Provinsi Jawa Tengah serta penyusunan rumusan masalah bagi penelitian untuk mengukur efisiensi. Dimana, terjadi fenomena besarnya anggaran tidak diikuti oleh membaiknya indikator kesejahteraan masyarakat. Selain itu, bab ini menjelaskan tujuan dan manfaat dari hasil penelitian.

#### **BAB II Tinjauan Pustaka**

Bab tinjauan pustaka berisi tentang landasan teori untuk menjadi acuan peneliti dalam menjalankan kegiatan penelitian. yaitu teori tentang penyediaan barang publik, pembiayaan barang publik. Selain itu dalam bab ini dijelaskan

penelitian terdahulu yang menjadi rujukan penelitian dan kerangka pemikiran yang menjelaskan alur penelitian.

### BAB III Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan metodologi yang digunakan dalam penelitian, yaitu mencakup definisi operasional dari variabel yang digunakan dan pengukuran efisiensi pengeluaran publik

### BAB IV Pembahasan

Bab IV memuat hasil dan pembahasan dari pengolahan data yang ada sehingga dapat dilihat tingkat efisiensi pengeluaran dari kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

### BAB V Kesimpulan

Bab terakhir yang berisi penarikan kesimpulan, pemaparan kelemahan dan saran berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.